

**М.А. Макаренко**

## **РУКОВОДСТВО КАК ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ СРЕДСТВО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ДОСУДЕБНОМ УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

**Максим Анатольевич Макаренко** – заместитель начальника кафедры уголовного процесса, Санкт-Петербургский университет МВД России, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; e-mail: lawonda@yandex.ru.

*Статья посвящена выяснению юридической сущности процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Оно рассматривается в качестве важнейшего процессуального средства, применяемого как субъектами контроля, так и субъектами прокурорского надзора. Показана полезность дифференциации полномочий, обеспечивающих осуществление руководства процессуальной деятельностью следователей и дознавателей. Обращено внимание на особенности развития процессуального руководства в российском уголовном судопроизводстве.*

**Ключевые слова:** процессуальное руководство; процессуальное средство; руководитель следственного органа; прокурор; начальник органа дознания; начальник подразделения дознания; процессуальный контроль; прокурорский надзор.

**М.А. Makarenko**

## **PROCEDURAL LEAD AS MEANS OF CONTROL AND SUPERVISION IN PRE-TRIAL CRIMINAL PROCEEDING**

**Maxim Makarenko** – Deputy Head, the Department of Criminal Procedure, Saint-Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of Russia, PhD in Law, Associate Professor, St. Petersburg; e-mail: lawonda@yandex.ru.

*The article is dedicated to legal clarification of procedural lead at the pre-trial stages of criminal proceeding. It is considered an essential procedural tool used by subjects of processual control and prosecutorial supervision. The article focuses on the utility of powers differentiation aimed at ensuring procedural management over the performance of investigators and survey officers. The attention is drawn to specific features of the development of procedural lead in Russian criminal procedures.*

**Keywords:** procedural lead; procedural mean; head of investigative body; prosecutor; head of inquiry body; head of inquiry department; procedural control; prosecutorial supervision.

В науке уголовного процесса отсутствует единство взглядов в отношении понятия «процессуальное руководство», а соответственно, и относительно его юридической сущности и места в российском уголовном судопроизводстве. Это не способствует определению и разграничению функциональных обязанностей тех его субъектов, которые осуществляют кон-

трольно-надзорную деятельность. Прежде всего данный вопрос связан с такими процессуальными «фигурами», как прокурор и руководитель следственного органа, а также начальник органа дознания и начальник подразделения дознания. Однако речь идет не только и не столько о теории вопроса, сколько о сложностях, которые возникают на практике. В этой связи обо-

значенная проблема представляет собой и научный, и прикладной интерес.

О.В. Химичева, автор одного из наиболее крупных исследований, посвященных концептуальным основам контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного процесса, категорически не соглашаясь с взглядами таких видных ученых, как А.М. Ларин, Э.Б. Мельникова, В.М. Савицкий и М.С. Строгович, рассматривает руководство в качестве самостоятельной процессуальной функции, отдельно от функции прокурорского надзора [13, с. 20, 29–30]. При этом процессуальный контроль также трактуется как самостоятельная функция, которая принадлежит начальнику следственного отдела и осуществляется в виде процессуального руководства [13, с. 24].

С теоретической точки зрения данный подход (функциональный) представляется полезным хотя бы потому, что вносит определенность при разграничении функциональных обязанностей прокурора и начальника следственного отдела. Более того, как оказалось, он имел в какой-то степени прогностический характер, и через несколько лет его актуальность значительно возросла с момента замены начальника следственного отдела руководителем следственного органа. Наряду с этим подходом может быть предложен и другой подход, согласно которому руководство рассматривается в качестве процессуального средства, направленного на решение задач процессуальной деятельности субъектов контроля и надзора в досудебном уголовном судопроизводстве. В его обоснование могут быть положены следующие положения, отражающие юридическую сущность процессуального руководства:

1) и контроль, и надзор предполагают осуществление тех или иных проверочных мероприятий, по результатам которых применяются различные по характеру и воздействию меры. Среди последних могут быть выделены меры, позволяющие направить, а при необходимости и скорректировать подконтрольную (поднадзорную) деятельность таким образом, чтобы она развивалась «по сценарию», обусловленному требованиями закона и функцио-

нальными обязанностями ответственных лиц. Полагаем, именно такого рода меры (средства) и составляют основное содержание процессуального руководства;

2) как правило, предметы контроля и надзора в досудебном производстве не совпадают, но в некоторой степени могут и пересекаться. Существует возможность выделения различных правовых моделей механизма их функционирования, и в каждой из них по-разному решается вопрос о составе и разграничении полномочий прокурора и ведомственных руководителей. Преобладание процессуального руководства «в руках» прокурора позволяет выделить прокурорскую модель, которая существовала в советское время. Напротив, в современной России руководство следствием представляет собой одноуровневую систему, в которой все необходимые для его осуществления ресурсы сосредоточены у руководителя следственного органа. Таких уровней может быть два или даже три, если обратиться к механизму процессуального руководства производством дознания;

3) специфика руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства во многом состоит в том, что оно выступает важнейшим средством обеспечения полноты, всесторонности и объективности расследования. К сожалению, данные требования не нашли должного отражения в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (УПК РФ), хотя в УПК РСФСР 1960 г. и уголовно-процессуальных законах ряда стран – участниц Содружества Независимых Государств (СНГ), таких как Казахстан, Киргизия и Таджикистан, они закреплены в качестве одного из принципов уголовного судопроизводства [1, с. 885]. Более того, ошибочно указывая на их закрепление в посвященных доказыванию нормах УПК РФ, В.В. Гусак пишет, что в совокупности они определяют цель процессуального руководства [4, с. 355]. Однако эти требования, скорее, претендуют на роль составляющих предмета последнего, а руководитель должен обеспечить соответствие им деятельности следователей (дознателей). В целом он должен стремиться к то-

му, чтобы проводимые ими расследования были результативны, а применяемые по ходу их ведения меры – эффективны;

4) процессуальное руководство выступает методом управления деятельностью по расследованию преступлений. В ходе контроля или надзора она проверяется, чтобы руководителем было установлено ее состояние и соответствие требуемым параметрам. Допущенные или потенциально возможные в будущем нарушения, упущения, ошибки и другие недостатки требуют принятия соответствующих мер. Такие меры могут осуществляться в организационном режиме, через направление деятельности в нужное русло, а также посредством правоприменения (отмены решений, отстранения от расследования, разрешения отводов и т.д.). Однако процессуальное руководство как метод управления следует отличать от административного руководства, которое только косвенно может способствовать решению задач уголовного судопроизводства, а может и мешать, и порой мешать существенно. Далее предлагаем обратить внимание на подходы, которые использовали «отцы» судебной реформы 1864 г. в целях обеспечения процессуальной самостоятельности судебных следователей.

Организационная составляющая присуща процессуальному контролю, и она может быть рассмотрена как особая разновидность процессуального руководства. Она реализуется, например, при необходимости поручения производства тому или иному следователю либо дознавателю, создания следственной группы и определения ее состава, изъятия уголовного дела у одного следователя и передачи его другому. Такие полномочия характерны для советского и постсоветского начальника следственного отдела, руководителей (начальников) органов следствия и дознания ряда стран – участниц СНГ. Следует отметить, что в прокурорских моделях руководства расследованием некоторые из них специально предусмотрены при проведении прокурорских проверок, выполнении властно-распорядительных требований, отраженных в постановлениях и указаниях надзирающих проку-

ров.

Обращаясь к анализу правоприменительных мер в различных моделях контроля и надзора, стоит сконцентрировать внимание на том, нет ли дублирования и (или) неуравновешенности, нарушения или смещения баланса процессуальных возможностей в правовом положении осуществляющих их субъектов. Данный вопрос стал актуальным с введением в России такого участника судопроизводства, как руководитель следственного органа, наделением его целым рядом полномочий, которые ранее принадлежали прокурору, а некоторые из них принадлежат ему по-прежнему. Следует признать, что нами допущен некий уход в сторону от проблематики процессуального руководства, но умышленный, направленный на более полное освещение целостной системы контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

И, наконец, приведем позицию В.П. Божьева, согласно которой частично и условно в процессуальном руководстве может быть вычленен только процессуальный аспект, поскольку процессуальная и организационно-управленческая деятельность при руководстве следователями переплетаются между собой. Он метко характеризует содержание ч. 1 ст. 39 УПК РФ как сплав процессуальных и управленческих компонентов [3, с. 67–68];

5) сущность процессуального руководства, как указывает А.В. Образцов, базируется на идее позитивной ответственности процессуального руководителя [7, с. 35]. Полагаем, эта идея должна охватывать и объединять работу как руководителей органов расследования и надзирающего прокурора, так и непосредственно следователей и дознавателей. Она находит отражение при решении многих возникающих на практике вопросов. Следование ей позволяет преодолеть различные препятствия, в том числе связанные с несовершенством действующего законодательства. Отступление от нее способно увести практическую деятельность с пути правосудия, повлечь за собой самые тяжкие последствия.

Принадлежность полномочий по про-

цессуальному руководству расследованием может быть рассмотрена в качестве одного из определяющих факторов в характеристике правовой модели контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Как указано нами ранее в статье, в России существуют две модели: первая (инновационная) строится по отношению к следственной деятельности, содержит в себе один уровень руководства, вторая (консервативная) строится по отношению к деятельности дознавателей и может включать в себя как два, так и три уровня процессуального руководства [2, с. 11].

В этом отношении одним из ключевых моментов выступает вопрос о распределении компетенции по осуществлению процессуального руководства между прокуратурой и ведомственными руководителями. В связи с этим существуют различные мнения и позиции. Так, К.А. Рыгалова приводит точки зрения приверженцев прокурорского руководства предварительным расследованием, которые указывают, что в нем состоит специфика российской модели развития прокуратуры, ее уникальность [11, с. 196]. Действительно, в советский период, а частично и в постсоветский, доля прокурорского руководства была значительной в сравнении с долей руководства, которое допускалось со стороны начальников следственных подразделений системы МВД. Последние, согласно УПК РСФСР 1960 г. в редакции 1965 г., играли в основном вспомогательную роль, руководили расследованием, поскольку не было необходимости во вмешательстве прокурора [8, с. 15]. Однако анализ истории становления и развития института прокуратуры в России в целом, а также статуса, роли и места прокурора в уголовно-процессуальной деятельности, позволяет согласиться с приведенной точкой зрения лишь частично.

Появление в отечественном уголовном судопроизводстве такого процессуального средства, как руководство, приходится на период правления Петра I. Исключительно ему подчинялись «майорские» следственные канцелярии, которые существовали с июля 1713 г. по январь

1724 г. Он лично распределял уголовные дела между ними, давал письменные указания возглавляющим их должностным лицам. Так, в адрес М.И. Волконского, главы первой следственной канцелярии, по некоторым данным поступило шесть таких указаний по расследованию преступных деяний в Архангельской губернии [12, с. 51]. Итак, созданная Петром модель следствия была зависима только от него и обладала широкой процессуальной самостоятельностью, ограниченной лишь волей главы государства, а точнее – контролем и руководством с его стороны.

С учреждением генерал-прокуратуры в 1722 г. в ее «стенах» также учреждена следственная канцелярия – первый прокурорский следственный орган. Однако вскоре, уже в начале 1723 г., канцелярия упраздняется, а находящиеся в ее производстве дела переданы в Розыскную контору Вышнего суда. Существуют основания полагать, что Петр I не считал, что в одном органе государственной власти могут быть сочетаемы надзор (наблюдение за законностью) и уголовное преследование (расследование преступлений), равно как и процессуальное руководство последним. На протяжении более ста лет именно функция надзора определяла назначение прокурорской деятельности в России.

Прокурорский надзор за следствием вплоть до реформы 1864 г. осуществлялся общими полномочиями, носил случайный и во многом формальный характер. Хотя некоторые, но чисто надзорные полномочия прокурора, предусматривались, например, в Учреждениях для управления губерний от 7 ноября 1775 г. [9, с. 59–66], где отдельная глава (XXVII) посвящалась прокурорской и стряпческой должностям. Однако о процессуальном руководстве органами расследования со стороны прокуроров ни в данном, ни в других документах, посвященных прокуратуре, даже не упоминалось.

После того, как произошло отделение следствия от полиции в 1860 г., учреждается институт судебных следователей, призванных осуществлять процессуальную деятельность под судебным контро-

лем и при наблюдении прокурора. В Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. следователь позиционируется как процессуально самостоятельное лицо, имеющее право самостоятельно начинать следствие, собственной властью принимать все необходимые меры для производства расследования. От него требовалось проявление беспристрастности, установления как обстоятельств, уличающих обвиняемого, так и оправдывающих его. Свою работу он должен был делать своевременно и не допускать при этом промедления в обнаружении и сохранении доказательств. На первый взгляд Устав закреплял именно наблюдение (надзор), но не руководство прокурора, за процессуальной деятельностью следователя.

Вместе с тем прокурор имел право требовать к себе материалы любого дела, присутствовать при производстве следственных действий, настаивать на дополнении следствия [10, с. 291]. Обратим внимание на его право давать следователю те или иные предложения о производстве следственных действий и (или) направлении расследования. Однако изначально спорным представлялся вопрос об обязательности таких предложений, наличии в них юридической силы указаний. Согласно Уставу лица прокурорского надзора были вправе присутствовать при производстве любых следственных действий, изучать подлинные производства на месте. Они могли выдвигать обязательные для исполнения требования, и следователи должны были отмечать в протоколах меры, которые были по ним приняты. Если возникали сложности в их исполнении, они уведомляли об этом прокурора и ожидали его разрешения (видимо, разъяснений). Перечисленные полномочия, как нам видится, свидетельствуют о зарождении процессуального руководства за следствием со стороны прокуратуры.

Полицейские чины и другие производящие дознание лица находились в исключительной подчиненности и непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей. Любые предложения последних для таких чинов считались такими же обязательными, как и предписания

их начальников [10, с. 294]. Прокуроры осуществляли и надзор, и общее руководство дознанием. К тому же только они могли прекратить его производство.

Итак, не только надзор с осуществлением со стороны прокуратуры за следствием и дознанием, но и процессуальное руководство за их производством получили нормативное закрепление и практическое применение в период действия Устава уголовного судопроизводства 1864 г. Институт судебных следователей, который должен был быть процессуально самостоятельным и независимым, становился своеобразным соединительным звеном между обвинительной (прокурорской) и судебной властью. Как указано в ряде источников, зависимость следователя от прокурора была не меньшей, чем от суда [4].

Нельзя не учитывать характеристику отношений, которые складывались между прокурорами и чинами отдельного корпуса жандармов при производстве дознания по государственным (политическим) уголовным делам, переданным им в ходе контрреформ. Так, в 1871 г. Устав уголовного судопроизводства дополнен ст. 261.1–261.13, которые устанавливают порядок действий жандармов по оказанию помощи общей полиции и прокурорскому надзору в борьбе с преступлениями [10, с. 286]. Высочайше утвержденными 19 мая 1871 г. Правилами о порядке действия чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений упраздняется созданная в 1863 г. Следственная комиссия по делам о государственных преступлениях.

Процессуальная деятельность жандармов велась под непосредственным руководством чинов прокурорского надзора, и эти чины принимали активное участие в ней. Но со временем именно в данной сфере они стали проявлять наибольшую лояльность, закрывали глаза на многие противозаконные действия жандармов. По мнению А.Ф. Кони, прокурор «стал утрачивать свое первоначальное значение блюстителя закона и беспристрастного наблюдателя за правильностью действий лица, производящего дознание» [5, с. 390]. Интересен тот факт, что с 1871 по 1894 г. большинство дознаний, проведенных

жандармами по политическим делам, завершено во внесудебном порядке [6, с. 330].

Законом от 7 июня 1904 г. в нарушение принципа отделения власти судебной от власти административной дознание жандармерии по политическим делам приравнивается по юридическому значению к предварительному следствию. Прокурорский надзор за их деятельностью ослабляется и сводится в основном к наблюдению, не предполагает личного присутствия прокуроров при производстве следственных действий. К.П. Краковский пишет, что в итоге произошло создание ключевой оси «жандармское ведомство – прокуратура», которая согласованно действовала вплоть до Февральской революции в качестве «объединенного фронта» борьбы с политической преступностью [6, с. 339].

С переходом на советскую модель уголовного судопроизводства, которая нашла первичное нормативное закрепление в УПК РСФСР от 25 мая 1922 г., сохранена, хотя и частично, судебная система организации следствия. Предварительное следствие возлагалось на народных следователей, состоящих при Советах народных судей и революционных трибуналах, а также военных следователей и следователей по важнейшим делам при Народном комиссариате юстиции. Изначально сфера судебного контроля была широкой. Так, даже право передачи дел из одного следственного участка в другой для более скорого и полного расследования принадлежало Губсовнарсуду, а все споры о подследственности разрешались в судебном порядке.

Сначала на советскую прокуратуру функцию расследования преступлений не возлагали, но прокурор был обязан возбудить уголовное преследование перед судебными и следственными органами по любому обнаруженному преступлению. Наряду с этим его предложение рассматривали в качестве одного из поводов к возбуждению уголовного дела. Прокуроры принимали и рассматривали сообщения о преступлениях, были вправе отказывать в производстве следствия или доз-

нания. Такие отказы заявители могли обжаловать в судебном порядке.

В порядке надзора прокуроры обладали правом знакомиться с актами предварительного следствия, изучать материалы дознания в любой момент и по любому уголовному делу. УПК РСФСР 1922 г. впервые предусматривает такое право прокурора, как дача указаний следователю о направлении и дополнении следствия. Соответственно, впервые находит нормативное закрепление и процессуальное руководство расследованием преступлений со стороны прокуратуры, поскольку именно указания выступают в качестве главного его правового средства.

В условиях все большего нарастания тенденций централизации государственного аппарата, укрепления и усиления органов безопасности и охраны правопорядка стали распространяться идеи о передаче следствия в органы прокуратуры. Однако такие идеи разделяли далеко не все. Так, на официальном уровне председателем Верховного суда РСФСР П.И. Стучка заявлено, что такая передача способна повлечь за собой усиление обвинительного уклона в следствии. По его мнению, организационно-административное подчинение следователя обвинителю входит в противоречие с юридической природой отечественного института прокуратуры. Однако уже в апреле-сентябре 1928 г. в прокуратуре создают следственный аппарат, и в 1933 г. она становится полностью обособленной от судебной системы и представляет собой самостоятельную систему органов – единую и централизованную, во главе с прокуратурой СССР [10]. В итоге прокуроры соединили в себе полномочия как административного начальника, так и процессуального руководителя. Даже по сравнению с современным руководителем следственного органа в уголовном процессе их власть оказалась мощной при отсутствии над ними внешнего надзора и наличии надзорных полномочий за судами.

Некоторое делегирование в руководстве следственной деятельностью произошло с введением в 1965 гг. в системе МВД должности начальника следственно-

го отдела. Однако это не снизило уровень власти прокурора в уголовном процессе. Только в ходе реформирования 2007 г. полномочия, позволяющие осуществлять руководство следственной деятельностью, практически полностью изымают у прокурора с сохранением их по отношению к органам дознания. Это – неожиданный поворот событий, потребовавший концептуального переосмысления концепции контрольно-надзорной деятельности в досудебных стадиях уголовного процесса.

Таким образом, в ходе исторического развития механизм контроля и надзора в уголовном процессе России неоднократно подвергался существенным, нередко кардинальным преобразованиям. Порой они были настолько существенными, что влекли за собой значительные корректировки в построении досудебного уголовного судопроизводства. Проведенный историко-правовой анализ показывает, что в различные периоды развития уголовного процесса созданы разные правовые модели, которые можно характеризовать как с положительной, так и с отрицательной стороны. В этом отношении не являются исключением и современные модели, в которых находит отражение и опыт прошлого, и новые представления о построении следственного аппарата. С одной стороны, они подвергаются критике с высказыванием о необходимости очередных перемен, с другой – известен ряд рационализаторских предложений по совершенствованию существующего порядка.

На повестке дня остаются актуальными вопросы, связанные с приведенными выше положениями, определяющими сущностную сторону процессуального руководства. Речь идет о соотношении административных и процессуальных полномочий субъектов контрольно-надзорной деятельности, принадлежности функции процессуального руководства, соотношении компетенции прокурора и руководителей органов расследования, степени организационной и процессуальной самостоятельности следователя и т.д.

Подводя итог, отметим, что исследуемые в настоящей статье проблемы теоретического и практического характера

требуют глубокой научной проработки. Некоторые из них получили более или менее основательное освещение, другие – лишь обозначены. Однако основная задумка исследования состояла в обосновании ценности для науки, во-первых, выделения руководства как процессуального средства контроля и надзора в досудебном уголовном судопроизводстве; во-вторых, дифференциации, пусть и условной, полномочий осуществляющих рассматриваемые виды процессуальной деятельности властных участников процесса.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы уголовного процесса / под ред. О.В. Логунова, А.В. Кикотя, Э.К. Кутуева. СПб.: Астерион, 2022. 944 с.

2. Алексеева Е.С., Макаренко М.А., Шестакова С.Д. Сравнительно-правовой анализ моделей уголовного преследования и процессуального руководства в уголовном процессе зарубежных стран // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2021. № 4 (57). С. 5–14.

3. Божьев В.П. Процессуальное руководство производством предварительного следствия // Уголовное право. 2008. № 3. С. 65–69.

4. Гусак В.В. Понятие процессуального руководства расследованием преступлений // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. № 3 (41). С. 351–356.

5. Кони А.Ф. Собрание сочинений: в 8 т. Т. 2 / под общ. ред. В.Г. Базанова. М.: Юрид. лит., 1966. 503 с.

6. Краковский К.П. Политическое дознание во второй половине XIX – начале XX в. // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2012. № 5. С. 315–344.

7. Образцов А.В. Сущность процессуального руководства предварительным расследованием // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41). С. 33–35.

8. Попова Т.Ю. Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 32 с.

9. Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917: хрестоматия / под ред. Г.В. Штадлера. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. 292 с.

10. Российское законодательство X – XX вв. Т. 8. Судебная реформа. М.: Юрид. лит., 1991. 486 с.

11. Рыгалова К.А. Процессуальное руководство предварительным расследова-

нием в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (7). С. 195–201.

12. Серов Д.О., Федоров А.В. Петр I как следователь // Российский следователь. 2016. № 3. С. 50–56.

13. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2004. 48 с.